

PPP:



# 新型公私合作融资模式

■ 陈柳钦

(天津社会科学院, 天津 300191)

[摘 要] 本文介绍了PPP模式的内涵、运作思路,分析了PPP模式的优势所在以及其成功运作所具备的必要条件,探讨了PPP模式在我国运用应注意的一些具体事项。

[关键词] PPP模式;融资;公私合作

**Abstracts:** The paper firstly introduces the meanings and the train of thought of the Public-Private Partnerships financing pattern; in succession, analyzes the predominance of PPP and its necessary condition which run successfully; In the end, some material proceedings are discussed, which we should pay attention to when we manage the PPP in China.

**Key words:** PPP pattern; Financing; Public-Private Partnerships

[中图分类号] F407.9

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-851X(2005)03-0076-05

## 一、PPP模式的兴起及其内涵

为适应经济飞速发展,各国十分重视公共基础设施建设,但是单靠政府资金已不能满足需求。随着政府财政在公共基础设施建设中地位的下降,私人企业资本在公共基础设施的建设中开始发挥越来越重要的作用。世界各国在利用国际及国内民间私人资本进行公共基础设

施建设中,BOT模式是目前比较成熟和应用最广的项目融资模式,但是,这种模式也存在着几个方面的缺点:公共部门和私人企业往往都需要经过一个长期的调查了解、谈判和磋商过程,以致项目前期过长,使投标费用过高;投资方和贷款人风险过大,没有退路,使融资举步维艰;参与项目投资各方利益冲突大,对融资造成障碍;机制不灵活,降低私人企业引进先进技术和管理经验积极性;在特许期内,政府对项目失

去控制权;等等。为了弥补BOT模式的不足,近年来,出现了一种新的融资模式——PPP(Public-Private-Partnership)模式,即公共政府部门与民营企业合作模式。PPP模式是公共基础设施建设中发展起来的一种优化的项目融资与实施模式,这是一种以各参与方的“双赢”或“多赢”为合作理念的现代融资模式。其典型的结构为:政府部门或地方政府通过政府采购形式与中标单位组成的特殊目的公司签定特许经营合同(特殊目的公司一般由中标的建筑公司、服务经营公司或对项目进行投资的第三方组成的股份有限公司)由特殊目的公司负责筹资、建设及经营。政府通常与提供贷款的金融机构达成一个直接协议,这个协议不是对项目进行担保的协议,而是一个向借贷机构承诺将按与特殊目的公司签定的合同支付有关费用的协定,这个协议使特殊目的公司能比较顺利地获得金融机构的贷款。采用这种融资形式的实质是:政府通过给予私营公司长期的特许经营权和收益权来换取基础设施加快建设及有效运营。

PPP模式虽然是近几年才发展起来的,但在国外已经得到了普遍的应用。1992年英国最早应用PPP模式。英国75%的政府管理者认为PPP模式下的工程达到和超过价格与质量关系的要求,可节省17%的资金。80%的工程项目按规定工期完成,常规招标项目按期完成的只有30%;20%未按期完成的,拖延时间最长没有超过4个月。同时,80%的工程耗资均在预算之内,一般传统招标方式只能达到25%;20%超过预算的是因为政府提出调整工程方案。按照英国的经验,适于PPP模式

的工程包括:交通(公路、铁路、机场、港口)、卫生(医院)、公共安全(监狱)、国防、教育(学校)、公共不动产管理。智利是国家为平衡基础设施投资和公用事业急需改善的背景下于1994年引进PPP模式的。结果是提高了基础设施现代化程度,并获得充足资金投资到社会发展计划。至今已完成36个项目,投资额60亿美元。其中,24个交通领域工程、9个机场、2个监狱、1个水库。年投资规模由模式实施以前的3亿美元增加到17亿美元。葡萄牙自1997年启动PPP模式,首先应用在公路网的建设上。至2006年的10年期间,公路里程比原来增加一倍。除公路以外,正在实施的工程还包括医院的建设和运营、修建铁路和城市地铁。巴西于2004年12月通过“公私合营(PPP)模式”法案,该法对国家管理部门执行PPP模式下的工程招投标和签订工程合同做出具体的规定。据巴西计划部称,已经列入2004年-2007年四年发展规划中的23项公路、铁路、港口和灌溉工程将作为PPP模式的首批招标项目,总投资130.67亿雷亚尔。

PPP模式的内涵主要包括以下四个方面:一是PPP为一种新型的项目融资模式。项目PPP融资是以项目为主体的融资活动,是项目融资的一种实现形式,主要根据项目的预期收益、资产以及政府扶持措施的力度而不是项目投资人或发起人的资信来安排融资。项目经营的直接收益和通过政府扶持所转化的效益是偿还贷款的资金来源,项目公司的资产和政府给予的有限承诺是贷款的安全保障;二是PPP融资模式可以使民营资本更多地参与到项目中,以提高效率,降低风险。这也正

是现行项目融资模式所欠缺的。政府的公共部门与民营企业以特许权协议为基础进行全程的合作,双方共同对项目运行的整个周期负责。PPP方式的操作规则使民营企业参与到城市轨道交通项目的确认、设计和可行性研究等前期工作中来,这不仅降低了民营企业的投资风险,而且能将民营企业在投资建设中更有效率的管理方法与技术引入到项目中来,还能有效地实现对项目建设与运行的控制,从而有利于降低项目建设投资的风险,较好地保障国家与民营企业各方的利益。这对缩短项目建设周期,降低项目运作成本甚至资产负债率都有值得肯定的现实意义;三是PPP模式可以在一定程度上保证民营资本“有利可图”。私营部门的投资目标是寻求既能够还贷又有投资回报的项目,无利可图的基础设施项目是吸引不到民营资本的投入的。而采取PPP模式,政府可以给予私人投资者相应的政策扶持作为补偿,从而很好地解决了这个问题,如税收优惠、贷款担保、给予民营企业沿线土地优先开发权等。通过实施这些政策可提高民营资本投资城市轨道交通项目的积极性;四是PPP模式在减轻政府初期建设投资负担和风险的前提下,提高城市轨道交通服务质量。在PPP模式下,公共部门和民营企业共同参与城市轨道交通的建设和运营,由民营企业负责项目融资,有可能增加项目的资本金数量,进而降低较高的资产负债率,而且不但能节省政府的投资,还可以将项目的一部分风险转移给民营企业,从而减轻政府的风险。同时双方可以形成互利的长期目标,更好地为社会和公众提供服务。

## 二、PPP模式的目标及运作思路

PPP模式的目标有两种,一是低层次目标,指特定项目的短期目标;二是高层次目标,指引入私人部门参与基础设施建设的综合长期合作的目标机构目标层次如表1所示。

PPP模式的组织形式非常复杂,既可能包括私人营利性企业、私人非营利性组织,同时还可能包括公共非营利性组织(如政府)。合作各方之间不可避免地会产生不同层次、类型的利益和责任的分歧。只有政府与私人企业形成相互合作的机制,才能使得合作各方的分歧模糊化,在求同存异的前提下完成项目的目标。PPP模式的机构层次就像金字塔一样,金字塔顶部是项目所在国的政府,是引入私人部门参与基础设施建设项目的有关政策的制定者。项目所在国政府对基础设施建设项目有一个完整的政策框架、目标和实施策略,对项目的建设和运营过程的参与各方进行指导和约束。金字塔中部是项目所在国政府有关机构,负责对政府政策指导方针进行解释和运用,形成具体的项目目标。金字塔的底部是项目私人参与者,通过与项目所在国政府的有关部门签署一个长期的协议或合同,协调本机构的目标、项目所在国政府的政策目标和项目所在国政府有关机构的具体目标之间的关系,尽可能使参与各方在项目进行中达到预定的目标。这种模式的一个最显著的特点,就是项目所在国政府或者所属机构与项目的投资者和经营者之间的相互协调及其在项目建

设中发挥的作用。PPP模式是一个完整的项目融资概念,但并不是对项目融资的彻底更改,而是对项目生命周期过程中的组织机构设置提出了一个新的模型。它是政府、赢利性企业、非赢利性企业基于某个项目而形成以“双赢”或“多赢”为理念的相互合作形式,参与各方可以达到与预期单独行动相比更为有利的结果,其运作思路如图1所示。在图1中,参与各方虽然没有达到自身理想的最大利益,但总收益却是最大的,实现了“帕雷托”效应,即社会效益最大化,这显然更符合公共基础设施建设的宗旨。

以伦敦地铁建设的PPP具体运作模式为例。伦敦地铁目前由国营伦敦地铁公司(简称LUL)拥有并运营,由于长期的投资不足导致地铁系统产生许多不稳定因素。1997年后,英国政府考虑了多种方案准备扭转地铁投资严重不足的局面,政府认为完全的私有化不是解决这一问题的最佳方法,而倾向于以PPP

模式对整个地铁系统进行升级改造。经过4年多的论证和试行,分别正式于2002年12月和2003年4月签约,LUL将地铁系统的维护和基础设施供应工作以30年特许经营权的方式转给了三个基础设施公司(分别为SSL、BCV和JNP公司,以下简称PPP公司)。运营和票务依然由伦敦地铁公司控制,基础设施公司的回报由固定支付和业绩支付(能力、有效性、环境)两部分组成,具体的运作模式流程如图2所示。

## 三、PPP模式的优势所在及其成功运作的必要条件

PPP模式使政府部门和民营企业能够充分利用各自的优势,即把政府部门的社会责任、远景规划、协调能力与民营企业的创业精神、民间资金和管理效率结合到一起。PPP模式的优点有:一是消除费用的超支。公共部门和私人企业在初始阶段私人企业与政府共同参与项

表1 项目机构目标分解图

目标层次	机构之间		机构内部
	公共部门	私人部门	
低层次目标	增加或提高基础设施服务水平	获取项目的有效回报	分配责任和收益
高层次目标	资金的有效利用	增加市场份额或占有量	有效服务设施的供给

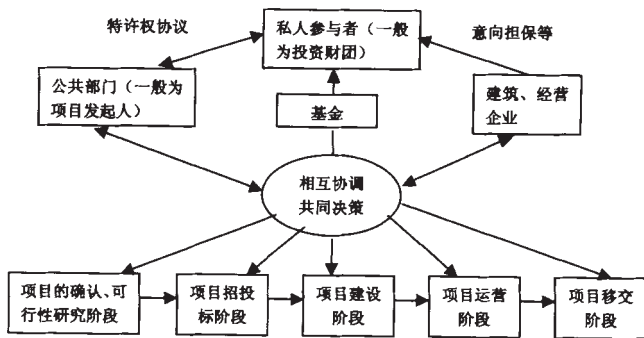


图1 PPP模式的主要运作思路



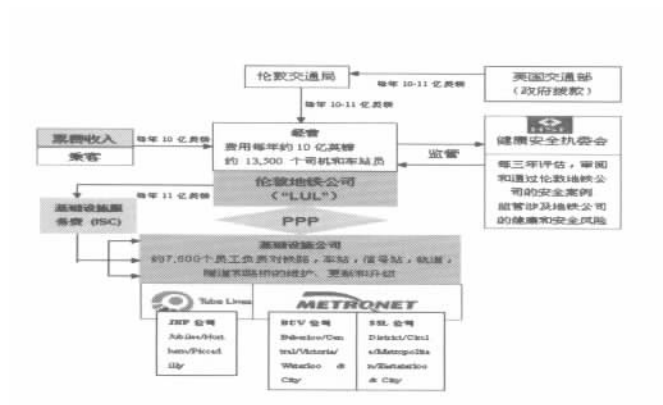


图2 伦敦地铁PPP模式示意图

目的识别、可行性研究、设施和融资等项目建设过程,保证了项目在技术和经济上的可行性,缩短前期工作周期,使项目费用降低。PPP模式只有当项目已经完成并得到政府批准使用后,私营部门才能开始获得收益,因此PPP模式有利于提高效率 and 降低工程造价,能够消除项目完工风险和资金风险。研究表明,与传统的融资模式相比,PPP项目平均为政府部门节约17%的费用,并且建设工期都能按时完成;二是有利于转换政府职能,减轻财政负担。政府可以从繁重的事务中脱身出来,从过去的基础设施公共服务的提供者变成一个监管的角色,从而保证质量,也可以在财政预算方面减轻政府压力;三是促进了投资主体的多元化。利用私营部门来提供资产和服务能为政府部门提供更多的资金和技能,促进了投融资体制改革。同时,私营部门参与项目还能推动在项目设计、施工、设施管理过程等方面的革新,提高办事效率,传播最佳管理理念和经验;四是政府部门和民间部门可以取长补短,发挥政府公共机构和民营机构各自的优势,弥补对方身上的不足。双方可以形成互利的长期目标,可以以最有效的成本为公众提供高质量的服务;五是使项目参与

各方整合组成战略联盟,对协调各方不同的利益目标起关键作用;六是风险分配合理。与BOT等模式不同,PPP在项目初期就可以实现风险分配,同时由于政府分担一部分风险,使风险分配更合理,减少了承建商与投资商风险,从而降低了融资难度,提高了项目融资成功的可能性。政府在分担风险的同时也拥有一定的控制权;七是应用范围广泛,该模式突破了目前的引入私人企业参与公共基础设施项目组织机构的多种限制,可适用于城市供热等各类市政公用事业及道路、铁路、机场、医院、学校等。

从国外近年来的经验看,以下三个因素是成功运作PPP模式的必要条件:一是政府部门的有力支持。在PPP模式中公共民营合作双方的角色和责任会随项目的不同而有所差异,但政府的总体角色和责任——为大众提供最优质的公共设施和服务——却是始终不变的。PPP模式是提供公共设施或服务的一种比较有效的方式,但并不是对政府有效治理和决策的替代。在任何情况下,政府均应从保护和促进公共利益立场出发,负责项目的总体策划,组织招标,理顺各参与机构之间的权限和关系,降低项目总体风险等;二是健全的法律法规制度。

PPP项目的运作需要在法律层面上,对政府部门与企业部门在项目需要承担的责任、义务和风险进行明确界定,保护双方利益。在PPP模式下,项目设计、融资、运营、管理和维护等各个阶段都可以采纳公共民营合作,通过完善的法律法规对参与双方进行有效约束,是最大限度发挥优势和弥补不足的有力保证;三是专业化机构和人才的支持。PPP模式的运作广泛采用项目特许经营权的方式,进行结构融资,这需要比较复杂的法律、金融和财务等方面的知识。一方面要求政策制定参与方制定规范化、标准化的PPP交易流程,对项目的运作提供技术指导和相关政策支持;另一方面需要专业化的中介机构提供具体专业化的服务。

#### 四、PPP模式在我国运用应注意的事项

虽然PPP模式在国外已有很多成功的案例,但在我国基本上是一个空白。我国基础设施一直以来都是由政府财政支持投资建设,由国有企业垄断经营。这种基础设施建设管理的模型不仅越来越不能满足日益发展的社会经济的需要,而且政府投资在基础设施建设中存在的浪费严重、效率低下、风险巨大等诸多弊病,暴露得也越来越明显,成为我国市场经济向纵深发展的一个制约因素。因此,基础设施领域投融资体制要尽快向市场化方向改革,政府在基础领域的地位和职能迫切需要转变,政府在基础设施领域作为直接投资者、直接经营者、直接监管者的职能要分离,政府在基础设施领域中的角色迫切需要改

变。在这种背景下,在我国基础设施建设中引进和应用PPP模式,积极吸引民间资本参与基础设施的建设,并将其按市场化模式运作,既能有效的减轻政府财政支出的压力,以提高基础设施投资与运营的效率,同时又不会产生公共产权问题。因此,PPP模式在我国有着广泛的发展前景。但是,PPP模式在我国的应用中,应注意以下六点:

1.PPP项目的选择。当一个项目满足以下条件时,政府可以考虑采用PPP模式,吸引民营伙伴参与:对民营伙伴的加入不存在法规管制;服务对象欢迎民营伙伴的加入;潜在民营伙伴之间存在着竞争,通过竞争可以达到低成本高效率的目的;服务的产出可以被简单的度量和定价;通过对客户的收费可以很快收回成本;可以提供创新机会;有利于促进国家或地区的发展。

2.政府的角色转换。PPP模式离不开政府的积极推动,但是政府顺利完成角色转化也是非常重要的。按照完善社会主义市场经济体制的要求,在国家宏观调控下更大程度地发挥市场配置资源的基础性作用,最终建立市场引导投资、企业自主决策、银行独立审贷、融资方式多样、中介服务规范、宏观调控有效的新型投资体制。在这种新思路下,政府应由过去在公共基础设施建设中的主导角色,变为与私人企业合作提供公共服务中的监督、指导以及合作者的角色。在这个过程中,政府应对公共基础设施建设的投融资体制进行改革,对管理制度进行创新,以便更好地发挥其监督、指导以及合作者的角色。政府通过制定有效政策及具体措施,促进国内外私人资本参与本国

基础设施业的投资,形成风险共担、利益共享的政府和商业性资本的合作模式。政府改变为扮演组织者和促进者的角色,而不再是全部资金的供应者和经营管理者,不再承担巨大的投资风险和商业风险。

3.设计合理的风险分担结构。PPP项目融资是否能够成功最主要的因素是项目的风险分担是否合理。政府部门在设计风险分担结构时要考虑项目方案的吸引力,一个合理的风险分担结构是一个项目方案是否具有吸引力的关键。通常可根据各方获利多少的原则考虑相应承担的风险,使项目参与的各方包括政府部门、民营公司、贷款银行及其它投资人等都能够接受。只有项目方案具有强烈的吸引力,才能使项目具有可操作性。

4.建立健全相关法律法规。在PPP模式下的项目融资中,参与的私人企业一般都是国际上大型的企业和财团。政府在与他们的谈判与合作中,所遵循的不仅有国内的法律和法规,同时也要遵循国际惯例。政府应该行动起来,在立法制度上有所突破,迅速完善我国的投资法律法规,使其适应这一形势的发展。

5.形成有效的监管构架。良好的监管框架的形成和监管能力的执行,是一个项目得以顺利完成以及未来的运营顺畅的重要环节。政府监管必须确定一种承诺机制,以保证企业资产的安全性,降低企业融资成本,并给企业提供投资的激励。同时,政府监管必须能够保证企业生产或运营的可持续性,让接受监管的企业得到合理的利润收入。通常一个基础设施的投资需要较长的时间才能收回,所以政府必须建立一个适合项目长期发

展的程序,并有一个相应的监管规则。项目具有可持续性的前提是项目公司必须保持良好的财务状况,同时利益相关方一定要进入监管过程。政府监管不利将会带来各种各样的风险,监管效率应成为政府监管的最重要目标。

6.加强人才培养。PPP模式操作复杂,需要懂经济、法律、财务、合同管理和专业技术等各方面的人才。我国在工程建设领域拥有大量的技术人才,但是缺少按照国际惯例进行工程项目管理的人才。在我国PPP模式尚属新生事物,并具有国际融资项目的性质,我们在这方面经验不足。因此要着重加强人才的培养。培养复合型、开拓型人才,增强民营企业或外商的投资信心,确保项目立项、签约、实施能够高效率地完成。▲

#### [主要参考文献]

- [1] 朱巍.PPP模式在城市轨道交通建设中的应用[J].综合运输,2004,(10).
- [2] 张晶.PPP融资模式在我国交通基础设施建设中的应用分析[J].内蒙古科技与经济,2004,(14).
- [3] 王灏.加快PPP模式的研究与应用.推动轨道交通市场化进程[J].宏观经济研究,2004,(1).
- [4] 王灏.伦敦地铁PPP模式中的仲裁机制研究[J].中国城市轨道交通网,2004.12.27.
- [5] Introduction to PPP, and PPP in infrastructure development, Presentation by Dr. Heiko Frank, CICG Consultation International Consulting Group AG, 29 November 2000, workshop held by UNITED NATIONS INSTITUTE FOR TRAINING AND RESEARCH.